

Sociale economie in 2015

Aukje Smit

Het is moeilijk om te bepalen hoe de sociale economie¹ er over tien jaar uit zal zien. De toekomst wordt beïnvloed door trends en ontwikkelingen, waarvan de eerste signalen nu al waar te nemen zijn. Het doorradicaliseren van trends en ontwikkelingen levert scenario's op in de vorm van kwalitatieve verhalen. Scenario's zijn geen voorspellingen, maar helpen denkrichtingen en mogelijkheden te onderzoeken. Op die manier kunnen ze behulpzaam zijn bij het ontwikkelen van een visie en een beleidstrategie. In dit artikel gaan we in op toekomstscenario's voor de sociale economie.

Het ontwikkelen en uitvoeren van een sociale economiebeleid door gemeenten is complex, terwijl er wel een grote *sense of urgency* is. De sociale werkvoorziening kost namelijk veel geld, terwijl de doorstroming naar reguliere bedrijven tegenvalt. Tegelijkertijd neemt de instroom in de Wajong toe, evenals de wachtlijsten voor de SW. De vraag blijft hoe we arbeid voor 'laag-productieve doelgroepen' het beste kunnen realiseren. Moet de Wsw worden afgeschaft en daarvoor in de plaats gewerkt worden met meer prikkels voor het reguliere bedrijfsleven? Moeten gemeenten zelf werk gaan creëren of is meer publiek-private samenwerking een oplossing? We weten bovendien niet wat de fundamentele herbezinning op de Wsw ons gaat brengen, hoe de economie zich gaat ontwikkelen en hoe bedrijven reageren als de krapte op de arbeidsmarkt echt nijpend wordt.

Toekomstscenario's

Voor scenario's wordt veelal gekozen als er sprake is van grote onzekerheid over de ontwikkelingen en een kwantitatieve voorspelling niet mogelijk is. In het dagelijks taalgebruik is een scenario meestal een blauwdruk van een toekomstige situatie waar je naartoe wilt werken. Nekkers (2006) heeft het over 'intern consistente schetsen van toekomstige situaties, ontwikkelingen of gebeurtenissen waarin strategische beslis-

singen hun uitwerking kunnen hebben.' Ontwikkelingen die nu al in de kern aanwezig zijn, worden doorgeradicaliseerd. Het zijn dus geen voorspellingen. Voorwaarde voor een goede scenario-planning is het op een systematische manier *out of the box*-denken. Om erachter te komen hoe de sociale economie er uit ziet in 2020 en welke rol gemeentes daarbij vervullen, heeft TNO samen met de gemeenten Gilze en Rijen, Smallingerland, Hengelo, Zutphen, ISD Midden-Langstraat en ISD Baanzicht een viertal toekomstscenario's ontwikkeld. Doel is om gemeenten te helpen bij het genereren van toekomstgerichte beleidsopties en innovaties. Het werken met toekomstscenario's en het op basis daarvan conclusies trekken voor strategie en beleid kan namelijk een goed hulpmiddel zijn voor gemeenten om belemmeringen te doorbreken en helderheid te krijgen over de beleidsstrategie voor de komende jaren.

De toekomstscenario's vormen uitersten op kernonzekerheden die bepalend zijn voor de toekomst van de sociale economie: de rol van gemeenten bij arbeidsparticipatie en het (personeels)beleid van bedrijven.

Gemeenten: regisseur op afstand of ondernemer?

Het is onzeker hoe gemeenten in de komende jaren gaan

bevorderen dat mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit aan het werk kunnen. Deze groep zit door hun arbeidsbeperking onder het wettelijk minimumloon, en vraagt daarom om aangepaste arbeid. Aan de ene kant zullen er gemeenten zijn die op afstand van het bedrijfsleven een regierol vervullen. Aan de andere kant zullen sommige gemeenten optreden als ondernemer door zelf werkgelegenheid voor doelgroepen te creëren of te investeren in vormen van publiek-private samenwerking.

Bedrijven: segmentatie of versmelting reguliere en sociale economie

Het is onzeker hoe bedrijven in de toekomst invulling zullen geven aan het personeelsbeleid. Tekorten op de arbeidsmarkt en maatschappelijk verantwoord ondernemen zullen de scheiding tussen de sociale en reguliere economie beïnvloeden. Zal er sprake zijn van een voortgaande scheiding tussen het reguliere bedrijfsleven en de sociale werkvoorziening? Of zullen er ondernemingen opgezet worden waar zowel volledig inzetbare werknemers als mensen met een arbeidsbeperking werkzaam zijn? Als deze onzekerheden tegenover elkaar worden gezet, dan ontstaan vier scenario's, namelijk: (1) sociaal ondernemerschap; (2) publiek-privaat; (3) regulier en (4) publiek. We lichten de scenario's hieronder verder toe.

Scenario 1: Sociale ondernemerschap

Dit scenario gaat uit van een gemeente die met private sociale ondernemingen afspraken maakt over het plaatsen van doelgroepen op beschutte werkplekken. De gemeenten subsidiëren deze arbeidsplaatsen, onder andere uit het W-deel van de WWB. De herbezinning op de Wsw heeft geleid tot het opheffen van de publieke sociale werkvoorziening. Sociale ondernemers voor

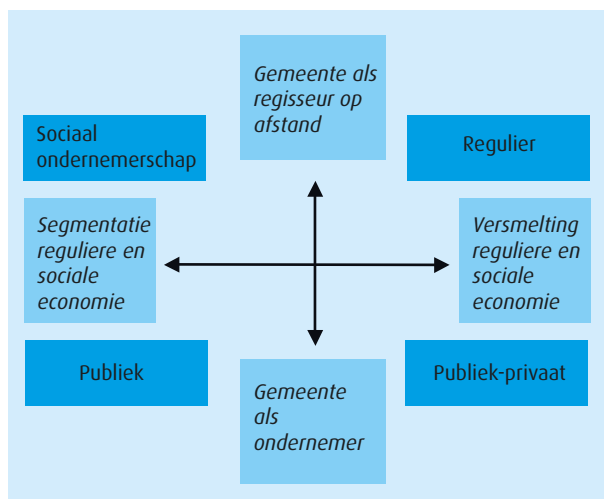
wie het realiseren van een sociaal doel de *core business* is, nemen het heft in eigen hand en creëren bedrijvigheid voor mensen die duurzaam of tijdelijk een beschutte werkplek nodig hebben. Daarbij maken ze gebruik van ondersteunende regelingen die regionaal worden ingevuld. Gemeenten stimuleren en faciliteren het sociaal ondernemerschap dat door alle milieuproblemen en de toenemende kloof tussen rijk en arm een ware hype is geworden. Deze bedrijven moeten wel concurreren met het harde bedrijfsleven dat maximale productiviteit eist en via buitenlandse arbeidsbemiddelaars gebruik maakt van goedkope en flexibele arbeidsmigranten.

Sociale ondernemingen komen veel voor op het platteland en in branches met veel eenvoudige handarbeid en de facilitaire dienstverlening. Vooral mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt komen aan het werk in sociale ondernemingen. De overige kwetsbare groepen vinden, dankzij de krapte op de arbeidsmarkt, hun weg wel naar het reguliere bedrijfsleven, dat soms ook werk uitbesteed aan sociale ondernemingen. Het is echter ook mogelijk dat zij structureel tussen wal en schip vallen omdat zij werken in marginale tijdelijke banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Er is een hybride stelsel van maatregelen gericht op het creëren van gunstige voorwaarden voor het sociaal ondernemerschap: (1) verbeteren van de bekendheid met en het imago van de sociale onderneming, (2) advisering en ondersteuning van sociale ondernemers, (3) sociaal inkopen (4) waarborgen van de kwaliteit en (5) compensatie voor meerkosten en productiviteitsverlies.

Scenario 2: Publiek-privaat (PPS)

Het scenario publiek-privaat gaat in op de situatie waarin gemeenten dicht tegen de bedrijven aanzitten, risico's nemen en actief investeren in PPS-constructies met het bedrijfsleven. Gemeenten investeren in PPS omdat het de enige manier is om het reguliere bedrijfsleven zover te krijgen dat ze werkplekken bieden aan mensen die verminderd productief zijn. De PPS krijgt vorm door middel van aanbestedingen van kavels uitkeringsgerechtigden, onderhandelingen op individueel niveau en gezamenlijke projecten met het bedrijfsleven. De re-integratiebedrijven en sociale werkvoorziening bestaan niet meer als aparte sectoren. Een deel van hen heeft zich gespecialiseerd in HR-dienstverlening en helpt bedrijven bij de optimale inzet van doelgroepen. Door de krapte op de arbeidsmarkt werken reguliere bedrijven met veel laaggeschoold werk redelijk mee aan het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid. Probleem is de belangentegenstelling tussen gemeenten en bedrijfsleven. Gemeenten willen zoveel mogelijk



mensen plaatsen, ook personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Werkgevers willen winst maken met goedkope arbeidskrachten die een zo hoog mogelijke productiviteit leveren. Afroming van de bestanden en concurrentie tussen werkgevers bij de aanbestedingen is het gevolg.

Gemeenten moeten alle zeilen bijzetten om te zorgen dat er ook werkplekken komen voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Belangrijke maatregelen zijn de loonkosten-subsidies, het opstellen van contracten bij aanbestedingen en gezamenlijke projecten, een afdeling PPS en intensieve bijscholing voor werkgeversconsulenten. De afdeling PPS ontwikkelt en coördineert het arbeidsmarktbeleid. De afdeling zorgt ook voor het verknopen van het beleid met o.a. de afdelingen voor onderwijs, werk en inkomen, welzijn, huisvesting en economische zaken en bewaakt het nakomen van afspraken door de private partijen. Vanuit deze afdeling worden de werkgeversloketten gecoördineerd, evenals de gemeentelijke dienstverlening aan werkgevers op diverse terreinen. Ook worden vanuit deze afdeling regels en procedures ontwikkeld aan de hand waarvan PPS-functionarissen moeten werken.

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop ze vormgeven aan PPS en de mate waarin gemeenten en bedrijfsleven elkaar vertrouwen en als (volwaardige) partners aan tafel zitten. Risico in dit scenario is dat de gemeente mede het risico draagt en dus daarmee dus ook het schip kan ingaan.

Scenario 3: Regulier

In het scenario regulier zorgen de werkgevers voor het creëren en/of anders organiseren van werk voor doelgroepen. De gemeente neemt risico's weg en zorgt voor compensatie van het productiviteitsverlies. Door de toenemende arbeidsschaarste zijn reguliere werkgevers het belang gaan inzien van het aantrekken van doelgroepen. Werkgevers gaan hier heel verschillend mee om. Sommige creëren aparte werkplekken in een beschutte omgeving, andere plaatsen doelgroepen midden in het reguliere arbeidsproces en laten hen daarbij ondersteunen door reguliere werknemers en professionele coaches. Veel bedrijven hebben eigen scholingsprogramma's en bedrijfsscholen opgezet om de inzetbaarheid van de reguliere en verminderd productieve werknemers te optimaliseren. De methoden om de organisatie van het werk aan te passen aan de uiteenlopende competenties en inzetbaarheid van werknemers, zijn zo geraffineerd geworden dat het soms nauwelijks meer opvalt of een werknemer goed of verminderd productief is. De sociale innovatie is op dit punt zeer succesvol gebleken. Door de massale

opname van doelgroepen in het reguliere bedrijfsleven is de sociale werkvoorziening overbodig geworden. Sommige SW-bedrijven hebben zich in de loop van de jaren omgevormd tot 'gewone' bedrijven, andere konden door de gewijzigde omstandigheden hun hoofd niet meer boven water houden en zijn opgeheven. De groep die ondanks de verschillende maatregelen niet in het reguliere bedrijfsleven terecht kan, is veelal aangewezen op een lage bijstandsuitkering of het inkomen van de partner. Enkele gemeenten hebben speciaal voor deze restgroep een vorm van dagbesteding opgezet. Ook vrijwilligersorganisaties bieden activiteiten gericht op participatie. De beleidsmaatregelen richten zich op het stimuleren van de werkgelegenheid voor moeilijk inzetbare personen in het reguliere bedrijfsleven door de inzet van loonkostensubsidies, een quotumregeling die werkgevers verplicht vijf procent van het werknemersbestand te laten bestaan uit personen die een productiviteit leveren van tussen de vijftig en tachtig procent en sociaal aanbesteden.

Scenario 4: Publiek

Het scenario publiek beschrijft de ontwikkeling waarbij gemeenten zeggenschap hebben over de SW-sector. In dit scenario worden de SW-bedrijven getransformeerd in gemeentelijke werkbedrijven die aangepaste arbeid verzorgen voor doelgroepen. Omdat het elke gemeente vrij staat eigen accenten te leggen in het beleid, bestaat er een grote variëteit aan werkvormen binnen de SW c.q. gemeentelijke werkbedrijven. Hierdoor is het mogelijk om vrijwel alle personen die geen baan kunnen krijgen in het reguliere bedrijfsleven te plaatsen in een gemeentelijk werkbedrijf.

Het reguliere bedrijfsleven is zich gaan toeleggen op de productie van hoogwaardige goederen en diensten waarvoor hoofdzakelijk goed opgeleide werknemers worden ingezet. De gemiddelde productiviteit per werkende is hoog. De gemeentelijke werkbedrijven richten zich primair op laagproductief werk. Tussen het reguliere bedrijfsleven en de SW-sector wordt intensief samengewerkt. Het reguliere bedrijfsleven besteedt delen van de productie uit naar SW-bedrijven en maakt gebruik van werknemers van de SW via detacheringsconstructies. Deze arbeidsdeling heeft geleid tot een grote groei van de SW-sector. In 2020 verzorgen de gemeentelijke werkbedrijven bijna dertig procent van de werkgelegenheid in Nederland.

Gemeenten voeren verschillende maatregelen in om de gemeentelijke werkbedrijven succesvol te maken, zoals de oprichting van kleinschalige werkbedrijven, jobhoppen binnen de gemeentelijke werkbedrijven en veel investeren in werving en *employability* van werkbegeleiders. De arbeidsdeling

tussen het reguliere bedrijfsleven en de SW-sector leidt er ook toe dat het voor gemeentelijke werkbedrijven lastig is om kwalitatief goede managers aan te trekken. Gemeenten proberen dit probleem te ondervangen door kleine werkteams te vormen die aangestuurd worden door werkbegeleiders. Vaak zijn dit oudere werknemers met veel ervaring. Ook worden casemanagers van de gemeente zoveel als mogelijk omgeschoold tot manager/werkbegeleider voor het gemeentelijk werkbedrijf.

In het onderstaande schema zijn de hoofdkenmerken van de vier toekomstscenario's samengevat.

Wanneer scenario's gebruiken?

De vier beschreven scenario's zijn beelden die in de toekomst mogelijk zijn. Ze zijn in een extreme vorm beschreven om zo helder mogelijk de verandering te schetsen. Ze bevatten geen voorspellingen, maar geven een maatschappelijke realiteit met onzekerheden weer en maken die overzichtelijk. Het toekomstig gemeentelijke beleid moet daarop kunnen inspelen. Gemeenten kunnen een keuze maken uit de verschillende strategische opties en die doorvertalen naar hun strategievorming en de uitvoering ervan. Ze kunnen ervoor kiezen om uit te gaan van één scenario of om een eigen scenario samen te stellen met elementen uit de verschillende scenario's. De scenario's zijn vooral nuttig ter informatie, als middel om het gesprek aan te gaan en bij het ont-

wikkelen van een visie en strategie met verschillende partijen en bij verschillende gelegenheden, zoals:

- Een discussie over de toekomst van de Wsw en het arbeidsmarktbeleid;
- Met de gemeenteraad na de verkiezingen in 2010;
- Met andere gemeenten bij de ontwikkeling van regionaal arbeidsmarktbeleid;
- Met andere gemeentelijke afdelingen bij het verknopen van het beleid.

Aukje Smit is senior onderzoeker bij TNO Arbeid te Hoofddorp.

Noten

1. Onder sociale economie verstaan we het doelbewust creëren of anders organiseren van werk zodat ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen meedoen en werken naar vermogen.

Literatuur

Smit AA en Genabeek van J. *Sociale economie in 2020*. Hoofddorp/Amsterdam: TNO/ Future Consult, 2009.

Smit AA, Genabeek J van en Klerkx M. *Europese ervaringen met sociale economie*. Hoofddorp: TNO, 2008.

Nekkers, J. *Wijzer in de toekomst. Werken met toekomstscenario's*. Amsterdam/ Antwerpen: Uitgeverij Business Contact, 2006.

	Sociaal ondernemerschap	Publiek-privaat	Regulier	Publiek
Type bedrijven	Sociale ondernemingen	Reguliere bedrijven met partnership	Reguliere bedrijven	Gemeentelijke werkbedrijven
Productiviteitswaarde werknemers	20 – 60%	40 – 70%	50 – 80%	20 – 90%
Uitgangspunten beleid	Stimuleren en faciliteren	Marktwerving en controle houden	Regie op afstand	Gemeenten verantwoordelijk
Beleidsdoelen	De meest kwetsbare groepen naar vermogen laten werken in een sociale onderneming	Samenwerking gemeenten en reguliere bedrijven bij werkgelegenheid kwetsbare groepen	Arbeidsparticipatie enkel in reguliere bedrijven	Plaatsing in werkbedrijf van iedereen die geen regulier werk kan vinden
Maatregelen	Imagoverbetering Advisering Financiële stimulansen Sociaal aanbesteden Keurmerk Loonkostensubsidies	Loonkostensubsidies Contracten bij aanbestedingen en projecten Beleidsafdeling PPS Scholing van werkgeversconsulenten	Loonkostensubsidies Quotumregeling Sociaal aanbesteden	Oprichting werkbedrijven Raadpleging bevolking Functieroulatie en doorstroming Werving en employability werkbegeleiders